

## Landesparlamente und ihre Verwaltungen



**Hans Herz**

## **Landesparlamente und ihre Verwaltungen**

**Eine vergleichende Studie zur Genese und Aktualität  
der Verhältnisse zwischen Parlamenten und Parlaments-  
verwaltungen am Beispiel der Bundesländer Steiermark  
(Österreich) sowie Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen  
(Bundesrepublik Deutschland)**

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

Die Dissertation wurde am 8. April 2015 vom Fachbereich 1 *Bildungswissenschaften* der Universität Koblenz-Landau zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie angenommen.

ISBN 978-3-86573-927-8

© 2016 Wissenschaftlicher Verlag Berlin

Olaf Gaudig & Peter Veit GbR

[www.wvberlin.de](http://www.wvberlin.de) / [www.wvberlin.com](http://www.wvberlin.com)

Alle Rechte vorbehalten.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung, auch einzelner Teile, ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für fotomechanische Vervielfältigung sowie Übernahme und Verarbeitung in EDV-Systemen.

Druck und Bindung: SDL – Digitaler Buchdruck, Berlin

Printed in Germany

€ 59,80

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Verfassers .....	5
Vorwort des Landtagspräsidenten des Landtags Rheinland-Pfalz.....	7
1. Landesparlamente und Parlamentsverwaltungen .....	19
2. Die Theorie: Die Grundlegung des Verhältnisses zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen in der Gewaltenteilung.....	27
2.1 Gewaltenteilung als theoretische Bedingung des Verhältnisses zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen.....	29
2.1.1 Gewaltenteilung und Gewaltenverschränkung .....	31
2.1.2 Der Kernbereich als interne Grenze der Gewaltenverschränkung .....	34
2.1.3 Der legislative Kernbereich und die Informations-Selbstbestimmung der Parlamente .....	36
2.2 Parlamentarische Mehrheiten und Minderheiten in der Gewaltenteilung...	42
2.3 Verwaltung und Politik in der Gewaltenteilung .....	46
2.4 Kriterien der Gewaltenteilung.....	51
2.4.1 Die unechte Gewaltenteilung.....	53
2.4.2 Die eingeschränkt formal-demokratische Gewaltenteilung.....	53
2.4.3 Die formal-demokratische Gewaltenteilung.....	54
2.5 Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit in der Gewaltenteilung....	54
2.5.1 Die Gewaltenteilung in Deutschland und Österreich .....	55
2.5.2 Die Legislative und Exekutive in der Gewaltenteilung .....	59
2.5.2.1 Die Legislative.....	59
2.5.2.2 Die Exekutive .....	60
2.5.2.2.1 Die Landesexekutive in der Bundesrepublik Deutschland .....	63
2.5.2.2.2 Die Landesexekutive der Steiermark.....	64
2.5.2.2.3 Konkordanz und Proporz in der Gewaltenteilung der österreichischen Landesexekutiven .....	66
2.6 Fragestellungen.....	69
2.7 Methodische Vorgehensweise .....	71
2.7.1 Die Auswahl der Bundesländer .....	71
2.7.2 Untersuchungsdesign .....	73

3. Die Genese des Verhältnisses zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen.....	85
3.1 Vom Mittelalter zum Ancien Regime .....	85
3.2 Von der Restauration über die Revolution zum Neoabsolutismus .....	89
3.2.1 Deutschland: von der Restauration zum Kaiserreich (1815-1871) .....	89
3.2.2 Österreich: von der Restauration zur österreichisch-ungarischen Monarchie (1815-1867).....	94
3.2.3 Die Anfänge von Parlamentarismus und Parlamentsverwaltungen ....	97
3.3 Der Übergang von der monarchistischen zur demokratischen Herrschaft: die letzten Kaiserreiche.....	99
3.3.1 Deutschland: das Kaiserreich (1871-1918) .....	99
3.3.2 Österreich: das Ende der österreichisch-ungarischen Monarchie (1867-1918).....	104
3.3.3 Das Verhältnis zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen in der Übergangszeit.....	108
3.4 Die Anfänge der demokratischen Herrschaft: die Zwischenkriegszeit.....	109
3.4.1 Deutschland: die Weimarer Republik (1918-1933).....	109
3.4.2 Österreich: von der Republik Deutschösterreich bis zur deutschen Besatzung (1918-1938).....	114
3.4.3 Die monarchistischen Reste im Verhältnis zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen .....	120
3.5 Die Demokratien in Deutschland und Österreich nach 1945 .....	121
3.5.1 Die Bundesrepublik Deutschland .....	121
3.5.2 Die Zweite Republik Österreich.....	125
3.5.3 Das Verhältnis von Parlamenten und Parlamentsverwaltungen nach 1945.....	128
3.6 Zusammenfassung.....	129
4. Die Verwaltungen der Landtage .....	131
4.1. Stellung, Organisation und Besonderheiten der Verwaltungen der Landtage.....	133
4.1.1 Stellung, Organisation und Besonderheiten der Landtagsver- waltungen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen .....	133
4.1.2 Stellung, Organisation und Besonderheiten der Direktion des Landtags Steiermark.....	140
4.2 Die Leitung der Landtagsverwaltungen .....	153

4.2.1 Die Leitung der Landtagsverwaltungen in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz .....	153
4.2.2 Die Präsidenten der Landtage von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.....	154
4.2.3 Der Präsident des Landtags Steiermark.....	156
4.2.4 Die Direktoren bei den Landtagen von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.....	157
4.2.5 Der Direktor des Landtags Steiermark .....	159
4.3 Die wissenschaftlichen Dienste der Landtage von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.....	160
4.3.1 Der Wissenschaftliche Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz .....	165
4.3.2 Die wissenschaftlichen Dienste des Landtags Nordrhein-Westfalen....	169
4.3.3 Die wissenschaftlichen Dienste und die Informations- Selbstbestimmung der Parlamente.....	175
4.4 Der legislative Beratungsdienst des Landtags Steiermark.....	178
4.5 Die Verwaltungen der Landtage in Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen und der Steiermark.....	180
5. Die Funktionen der Landtagsverwaltungen.....	183
5.1 Die Landtagsverwaltungen in der formal-demokratischen Gewaltenteilung von Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.....	183
5.1.1 Die Unterstützung der Gesetzgebung der Landtage.....	184
5.1.2 Die Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle .....	192
5.1.2.1 Die Aufgaben der Landtagsverwaltungen zur Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle .....	195
5.1.2.2 Kontrolle im dualistischen Spannungsverhältnis der Fraktionen .....	196
5.1.2.3 Kontrolle und Information.....	200
5.1.2.4 Kontrolle und Ausschüsse .....	203
5.1.2.5 Kann eine Personalaufstockung der Landtagsverwaltungen die parlamentarische Kontrolle verbessern?.....	205
5.1.3 Die Unterstützung der Wahlen .....	208
5.1.4 Die Unterstützung der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit .....	210
5.1.4.1 Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit in Rheinland-Pfalz.....	213
5.1.4.2 Parlamentarische Öffentlichkeitsarbeit in Nordrhein-Westfalen .....	215

5.1.4.3 Die Schwierigkeiten der parlamentarisch-amtlichen Öffentlichkeitsarbeit .....	216
5.1.5 Die administrativen und organisatorisch-technischen Unterstützungen .....	217
5.2 Die Direktion des Landtags Steiermark in einer eingeschränkt formal- demokratischen Gewaltenteilung .....	219
5.2.1 Die Unterstützung der Gesetzgebung des Landtags.....	219
5.2.2 Die Unterstützung der parlamentarischen Kontrolle .....	225
5.2.3 Die Unterstützung der Wahlen (Kreation) .....	228
5.2.4 Die Unterstützung der parlamentarischen Öffentlichkeitsarbeit .....	229
5.2.5 Die administrativen und organisatorisch-technischen Unterstützungen .....	232
5.3 Zusammenfassung: Die Unterstützungsfunktionen der Verwaltungen der Landtage in der Gewaltenteilung.....	233
5.4 Die Auswirkungen von Konkordanz, Proporz und Konkurrenz auf die Landtagsdirektion des Landtags Steiermark .....	239
5.4.1 Die Bilanz der Steiermark.....	241
5.4.2 Die Perspektive: vom Proporz zur Konkurrenzdemokratie in der Steiermark?.....	253
5.4.3 Erfahrungen: vom Proporz zur Konkurrenzdemokratie in Salzburg .....	260
6. Divergenzen und Konvergenzen im Verhältnis zwischen Parlamenten und Parlamentsverwaltungen.....	265
6.1 Der normative Erklärungsansatz: die Normalität des innerparlamentarischen Dienstbetriebs .....	267
6.2 Der divergente Erklärungsansatz: die „systembedingten Widersprüchlichkeiten“ des innerparlamentarischen Dienstbetriebs .....	268
6.3 Der konvergente Erklärungsansatz: Die Besonderheiten der „funktionalen legislativen Kooperation“ .....	276
6.3.1 Die Reduzierung des bürokratischen Einflusses.....	276
6.3.2 Die Inkaufnahme bürokratischen Einflusses.....	278
6.3.3 Die „funktionale legislative Kooperation“ zwischen Landtagen und Landtagsverwaltungen in Nordrhein- Westfalen und Rheinland-Pfalz .....	284



6.4 Ein Vergleich: Die Verhältnisse zwischen den Landtagen und ihren Verwaltungen in der Steiermark, in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen.....	296
6.4.1 Das Verhältnis zwischen den Abgeordneten und der Landtagsdirektion am Beispiel der legislativen Beratung in der Steiermark .....	298
6.4.2 Das steirische Verhältnis zwischen Landtag und Landtagsdirektion als „funktionale legislative Kooperation“? .....	299
7. Zusammenfassung und Folgerungen.....	303
7.1 Zentrale Ergebnisse der Studie.....	303
7.2 Folgerungen.....	306
Literaturverzeichnis .....	309
Dokumentation.....	342
Anlagen .....	342
Anlage 1: Auszüge aus dem Geschäftsverteilungsplan der Verwaltung des Landtags Rheinland-Pfalz am Beispiel des Wissenschaftlichen Dienstes .....	342
Anlage 2: Auszüge aus dem Geschäftsverteilungsplan der Verwaltung des Landtags Nordrhein-Westfalen am Beispiel der Abteilung I .....	344
Anlage 3: Auszüge aus dem Organisationshandbuch der Direktion des Landtags Steiermark .....	346
Anlage 4: Richtlinien für den Wissenschaftlichen Dienst des Landtags Rheinland-Pfalz .....	349
Anlage 5: Gutachtliche Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Dienstes Rheinland-Pfalz in der 13. Wahlperiode (1996-2001) .....	354
Anlage 6: Dienst- und Geschäftsanweisung des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes Nordrhein-Westfalen (Anlage 10 der Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen) ...	363
Anlage 7: Parlamentarische Unterstützungsleistungen des Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienstes Nordrhein-Westfalen.....	366
Anlage 8a : Selbständiger Antrag (Einl. Zahl 1600/1) vom 27. September 2007 der SPÖ und ÖVP des Landtags Steiermark .....	374
Anlage 8b : Landtagsbeschluss Nr. 1130 des Landtags Steiermark (Einl. Zahl 1600/6) vom 1. Juli 2008.....	389

Anlage 9/1: Interviewfragen der Interviewserie 2 von Mai 2008 bis September 2009.....	396
Anlage 9/2: Fragebogen für die Abgeordneten und Angehörigen der Direktion des Landtags Steiermark von Mai 2010-Juli 2011.....	398
Anlage 9/3: Funktionen der Interviewpartner der Interviewserien 1 und 2 sowie der Teilnehmer an der Fragebogenaktion im Mai 2010- Juli 2011 .....	400
Anlage 9/4: Dokumentation der Beantwortung der sieben Fragebogen .....	405
Anlage 10/1/1. Schriftliche Antwort des Landtagsdirektors der Steiermark Heinz Drobesh zum Fragekomplex 5 der 2. Interviewserie (Anlage 9/1).....	424
Anlage 10/1/2:Gedächtnisprotokoll über das Interview von Professor Dr. Rainer Bovermann zur 2. Interviewserie (Anlage 9/1) .....	427
Anlag 10/2: CD-ROM mit den Interviewserien 1 und 2 und zwei Interviews zur Fragebogenaktion.....	429